

Rol del agente y estructuras de rendición de cuentas en programas sociales mexicanos. El caso del programa 3x1 en Zacatecas

Agent Role and Accountability Structures in Mexican Social Programs. The Case of the 3x1 Program in Zacatecas

JOSÉ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ¹
Y GUADALUPE GONZÁLEZ HERNÁNDEZ²
Universidad Autónoma de Zacatecas, México

RECEPCIÓN: 29/06/2013 • ACEPTACIÓN: 29/07/2013

RESUMEN Se revisaron algunos de los cambios en la estructura actual de las instituciones estatales de rendición de cuentas impulsados por las organizaciones de migrantes zacatecanos en Estados Unidos de América con el objetivo de clarificar sus efectos en las capacidades de control social dentro del Programa 3x1 en sus dimensiones de transparencia, sancionabilidad y responsabilidad durante el período 1998-2011. Aun cuando las federaciones de migrantes zacatecanos han modificado de forma importante el Sistema de Rendición de Cuentas del Programa 3x1, estos cambios son diferenciados: la transparencia ha aumentado sustancialmente, la responsividad en menor medida y la sancionabilidad muy poco o nada. Las modificaciones en la

1. Doctor en Estudios del Desarrollo. Docente Investigador de la Unidad Académica de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Correo electrónico: jrmahoma@hotmail.com

2. Doctora en Ciencias Sociales. Docente Investigadora de la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Correo electrónico: gmgonzh@yahoo.com.mx

estructura administrativa del órgano interno de control estatal y la operación del comité de validación y atención al migrante son las aportaciones de mayor trascendencia. Las organizaciones de migrantes de origen zacatecano al constituirse como sujeto social han sido capaces de establecer un sistema de rendición de cuentas mucho más funcional y efectivo que cualquier otro existente en programas equivalentes en territorio zacatecano. Y apoyan los argumentos a favor de la promoción de la participación social organizada en el control de las acciones del Estado.

PALABRAS CLAVE Rendición de cuentas pública, control social, agente de rendición de cuentas, sujeto social, organizaciones de migrantes.

ABSTRACT We review some of the changes in the current structure of governmental institutions of accountability driven by the migrant organizations (Home Town Associations) from Zacatecas in USAclarifying their effects on social control capabilities within the 3x1 Program dimensions: transparency, punishability and responsiveness during the period 1998-2011. It was established that even through the migrants' federations have changed significantly the Accountability System of the 3x1 Program, these changes are quite differentiated. The transparency increased substantially, while responsiveness did so in lesser extent, and punishability demonstrated no change. The changes in the administrative structure of internal control of the Zacatecas State and the operation of the Committee for Validation and Service to the Migrant are the most significant contributions. Once the migrant organizations became social subjects they were able to establish an accountability system more functional and effective than other similar program existing in Zacatecas territory. Also, they support the arguments in favor of promoting organized social participation in controlling the actions of the State.

KEYWORDS Accountability, social control, accountability agent, social subject, home town associations.

Introducción

La estructura democrática de los Estados occidentales fue perfeccionándose en el transcurso de la historia moderna hasta establecer instituciones y mecanismos que permitieran a los ciudadanos llamar a cuentas a sus representantes y

hacerlos responsables de sus acciones como gobernantes. Sin embargo, estas estructuras de rendición de cuentas de los representantes políticos y de funcionarios públicos aún son escasas y comúnmente ineficaces. Desde hace algunos años se han puesto en práctica algunos mecanismos de rendición de cuentas en los que la participación ciudadana es la base de operación. El requerimiento de intervención de ciudadanos y organizaciones sociales en dichos mecanismos ha vuelto evidente la carencia de sujetos sociales que impulsen acciones para mejorar el control ciudadano sobre el Estado.

Aquí se revisó de forma sintética el caso de las organizaciones de migrantes de origen zacatecano y que radican en los Estados Unidos de América (EUA) las cuales, durante más de dos décadas, han participado en acciones conjuntas con los gobiernos locales, estatales y nacionales para la mejora de las condiciones de vida de sus comunidades de origen. El Programa 3x1 para migrantes (P3x1) del gobierno federal es el mecanismo utilizado para esa coparticipación y en el que estas organizaciones ha fungido como agentes de rendición de cuentas al haber impulsado normas, procedimientos y mecanismos para ejercer control sobre las acciones de las autoridades estatales dentro del programa.

Rendición de cuentas pública, dimensiones y modalidades

El término rendición de cuentas remite a la idea de control de un sujeto sobre otro. Un sujeto o entidad (persona, empresa, gobierno, organización) debe rendir cuentas a otro en virtud de un acuerdo de delegación de facultades. Quien otorga facultades a otro es el mandante y quien recibe facultades en nombre de otro es el mandatario. La rendición de cuentas implica que el mandatario informe, explique y justifique las decisiones y acciones realizadas en nombre del mandante. Si la realización del encargo no satisface las expectativas establecidas por el mandante, el mandatario es susceptible de recibir algún tipo de penalización.

El interés se centra en la rendición de cuentas pública (RCP), es decir, aquella que se da entre una autoridad gubernamental encargada de desempeñar una función de beneficio público (sea que la autoridad haya sido elegida o no) y el conjunto de ciudadanos del territorio en donde tal autoridad actúa. Su idea y práctica están sembradas en la base del pensamiento democrático dado que se concibe al gobierno como una entidad que representa a la población sobre

la cual ejerce su autoridad.³ Esa representatividad democrática del gobierno da fundamento a las relaciones de la rendición de cuentas pública entre la población (específicamente los ciudadanos) y la autoridad gubernamental. Por ello, la rendición de cuentas pública presupone un nivel mínimo de existencia de democracia electoral.⁴ De esta forma, con el término rendición de cuentas pública se intenta representar a la compleja red de relaciones, normas y herramientas que las sociedades de pretensiones democráticas han construido para controlar el poder público y la burocracia administrativa.

La noción de rendición de cuentas pública «incluye por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)». ⁵ De esta definición se interpreta que la rendición de cuentas pública es una condición a la cual están sujetos los políticos y funcionarios; en tanto otros autores la definen como una habilidad⁶ o como una obligación o deber.⁷

El desarrollo de la teoría sobre rendición de cuentas pública ha expresado que requiere para su realización de, al menos, dos elementos o dimensiones: la informativa o transparencia (que dé cuenta de hechos y de razones) y la correctiva o sancionabilidad. La dimensión transparencia implica la obligación de las entidades gubernamentales, políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones, acciones y resultados y de justificarlos públicamente.⁸ La transparencia obliga a enumerar y justificar las acciones y decisiones del mandatario⁹ y contesta a las preguntas de qué y por qué ha sido o será hecho y con qué propósito.¹⁰

En cambio, la sancionabilidad consiste en la capacidad del mandante (ejercida comúnmente por un órgano del mismo Estado asignado para ello) para establecer y aplicar consecuencias legales, políticas o administrativas por actos

3. CRESPO (2001).

4. CRESPO (2001) y SCHEDLER (2004).

5. SCHEDLER (2004) p. 12.

6. PERUZZOTI Y SMULOVITZ (2002) p. 210.

7. SCOTT (2000) y UGALDE (2002a y 2002b).

8. SCHEDLER (2004); ACKERMAN (2004a); GOETZ Y JENKINS (2005).

9. ISUNZA (2005, 2006) y VERGARA (2005).

10. MONSIVÁIS (2005).

del mandatario considerando su correspondencia con los contenidos estipulados en la relación. Esta dimensión exige la capacidad de los órganos de Estado para aplicar la ley a sus propios constituyentes. En sentido amplio incluye también las capacidades de otros actores ajenos al Estado para premiar o castigar el desempeño público con otros medios de sanción (moral o de estatus social).

Se reconoce también como sancionabilidad a la capacidad de la ciudadanía para mantener o separar del poder (electoral o legalmente) a políticos o funcionarios de acuerdo con sus actos. La sancionabilidad es indispensable para la rendición de cuentas pública pues constituye el «incentivo» mayor para la conservación del control. El incentivo negativo es la posibilidad de castigo político-electoral, separación del cargo, resarcimiento de los bienes públicos, pérdida de la libertad o del prestigio político, etcétera. Existen también, aunque escasos, incentivos positivos a la actuación adecuada.

Por otro lado, en la literatura política se denomina *responsividad* a la capacidad del político, funcionario, agencia o institución del Estado para adoptar las políticas señalizadas como preferidas por los ciudadanos.¹¹ En la mayoría de los casos no se sitúa como elemento fundamental de la rendición de cuentas pública pues se le distingue conceptual y temporalmente de ésta argumentando que la rendición de cuentas pública es una relación entre resultados, explicaciones y sanciones¹², mientras que la responsividad es una relación entre señales políticas (voz y voto) y acción pública.

La diferenciación más aceptada es la proporcionada por Przeworski, Stokes y Manin¹³ quienes la describieron como la relación de correspondencia entre «señales» (formas de expresión política como encuestas, manifestaciones, movimientos sociales, etc.) y políticas (acciones públicas específicas) a diferencia de la rendición de cuentas pública que, según estos autores, es la relación entre resultados de la acción pública y sanciones. Desafortunadamente con estas afirmaciones se desconecta a la rendición de cuentas pública de los procesos políticos de formación y manifestación de preferencias y de formulación de mandatos a partir de las elecciones o de otros mecanismos de expresión de demandas y predilecciones.

Se considera que aunque los dos conceptos pueden diferenciarse en tanto momentos analíticos, en la práctica están unidos ya que el corazón de la

11. PRZEWORSKI, STOKES Y MANIN (1999); CUNILL (2000).

12. SCHEDLER (2004).

13. PRZEWORSKI, STOKES Y MANIN (1999) p. 9.

rendición de cuentas pública es la responsividad. Ésta es el contenido fundamental de la rendición de cuentas pública, su dimensión principal. El nivel de receptividad del aparato de Estado, su nivel de atención, inclusión y respuesta a las demandas o preferencias de los ciudadanos manifestadas por «señales» o por «mandatos» (preferencias electorales) es el parámetro operativo de la existencia efectiva de la rendición de cuentas pública. Conceptualmente la misión fundamental de la rendición de cuentas pública es monitorear, evaluar y sancionar la responsividad del Estado. También se ha de evaluar la eficiencia, el respeto a las leyes y normas y otros contenidos, pero olvidar este principio desarma a la rendición de cuentas pública de su naturaleza esencial: expresar una relación de poder.

En cuanto a las modalidades de rendición de cuentas pública, Guillermo O'Donnell¹⁴ estableció dos tipos generales: horizontal y vertical. La rendición de cuentas pública horizontal refiere a la existencia de instituciones del Estado que tienen fundamento y autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que persiguen desde el control rutinario hasta sanciones legales de los actos u omisiones de otros agentes o agencias del propio Estado.¹⁵ Son los mecanismos convencionales de rendición de cuentas pública en donde la división de poderes permite la supervisión y control de las estructuras organizativas, normativas y presupuestales de otro poder. Es el caso de las instituciones auditoras del poder legislativo con el ejecutivo, las potestades de veto del ejecutivo y las facultades de solución de diferendos legales entre poderes que resuelve el Poder Judicial.

La rendición de cuentas pública vertical la ejercen los ciudadanos y la constituyen las elecciones y otro tipo de demandas sociales que se pueden articular para ejercer influencia y presión sobre el poder público y la burocracia estatal. Otros autores separan la rendición de cuentas pública vertical en dos vertientes, una vía elecciones, y otra denominada rendición de cuentas pública social, definiendo ésta como un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. La rendición de cuentas pública social puede dirigirse al control de temas, políticas o funcionarios particulares.¹⁶ Movimientos sociales o incluso grupos de presión ejercen

14. O'DONNELL (1997).

15. ACKERMAN (2004).

16. PERUZZOTTI Y SMULOVITZ (2002).

este tipo de rendición de cuentas pública, así como también los esfuerzos de los medios masivos de comunicación por resaltar las acciones ilegales o erróneas del poder público.

La rendición de cuentas pública transversal o diagonal propuesta por Olvera e Isunza¹⁷ encuadra mecanismos que, siendo instituciones del Estado, se constituyen por representantes de la sociedad civil legalmente protegidos en sus acciones y que cuentan con la fuerza jurídica y la capacidad institucional de modificar las acciones o sancionar a las autoridades políticas y a la administración pública. La aparición de instituciones del Estado constituidas por ciudadanos, como el caso del Instituto Federal Electoral en México y otras con características de defensoría de derechos humanos o sociales (denominadas Ombusman), son un ejemplo de arreglos organizacionales que hacen efectiva una rendición de cuentas pública transversal.

El control social y el agente de rendición de cuentas pública

La rendición de cuentas pública vertical social se encuadra dentro de los esfuerzos ciudadanos que se han denominado como control social y que consiste en acciones efectuadas por ciudadanos aislados o sujetos colectivos para apoyar el diseño, monitoreo, corrección, evaluación y sanción de las acciones y decisiones gubernamentales pasadas y futuras con el ánimo de asegurar la observancia de los deberes estatales.¹⁸ Estos agentes sociales actúan como mandantes en función de la custodia que hacen (o dicen hacer) de intereses reconocidos como públicos o susceptibles de ser defendidos como tales.¹⁹

El control social se realiza mediante distintos mecanismos de rendición de cuentas pública en los que se facilita la interacción con el gobierno local, dependiendo del tipo e importancia de la acción pública. Entre estos recursos están las audiencias, voto en asambleas y consejos, facultad de veto, comités y consejos ciudadanos, solicitudes de información, procesos judiciales contra funcionarios e instituciones, recursos administrativos, planeación y presupuestación participativa, etcétera.²⁰ El control social es una tarea realizada comúnmente por un agente de rendición de cuentas pública.

17. OLVERA E ISUNZA (2003).

18. GONZÁLEZ (2011) p. 124.

19. CUNILL (2000).

20. MALENA, FORSTER Y SINGH (2004)

Es frecuente el estudio del agente de rendición de cuentas pública como parte importante de los mecanismos exitosos de rendición de cuentas pública social y diagonal.²¹ Un agente de rendición de cuentas pública puede ser un individuo, representante político, organización social, partido político o empresa (como los medios de comunicación privados) que –en la búsqueda de intereses sociales o privados– promueve, coordina, financia y ejecuta acciones de rendición de cuentas pública vertical en relación a una política o acción pública determinada. Puede, además, instar y monitorear acciones de rendición de cuentas pública horizontal presionando a los órganos públicos instaurados para ello.²²

Un agente de rendición de cuentas pública puede ser un ciudadano o un grupo organizado, es decir, un sujeto social perteneciente a la sociedad civil. Un sujeto social puede formarse un punto de vista sobre la rendición de cuentas pública (que puede o no ser elaborado y consistente) y también es posible la diversidad y contradicción de su actuación frente al Estado en el plano estratégico.²³ El agente de rendición de cuentas pública del tipo sujeto social, en tanto que interlocutor con el Estado, requiere de habilidades y recursos diversos para lograr esa tarea.²⁴ A diferencia de los agentes de rendición de cuentas pública que son representantes políticos (legisladores, líderes sociales), requiere invocar un mínimo nivel de representatividad social, lo que se logra invocando la defensa de intereses considerados como públicos.²⁵ Especialmente los sujetos sociales arropan su intervención en el derecho a exigir cuentas al Estado.

El agente de rendición de cuentas pública puede utilizar mecanismos y medios no institucionalizados de influencia y control del aparato de Estado o integrar su participación en aquellos incorporados en la dinámica institucional (en este caso el reconocimiento de su representatividad social por parte del Estado es clave para su integración). El agente de rendición de cuentas pública es un elemento fundamental porque puede crear, promover o ampliar el ejercicio de la rendición de cuentas pública a partir de un proyecto político distinto al estatal y porque desarrolla habilidades y recursos para lograr esa tarea.²⁶

21. HAQUE (2000); ACKERMAN (2004a y 2004b); GOETZ Y JENKINS (2005); SCHROEDER (2006).

22. GONZÁLEZ (2011).

23. ICAZA (2004).

24. FONT, BLANCO, GOMÁ Y JARQUE (2000).

25. GONZÁLEZ (2011).

26. GONZÁLEZ (2011).

Zacatecas, organizaciones de migrantes y Programa 3x1

El Estado de Zacatecas –situado en la región norte de la República Mexicana– posee una de las tasas de crecimiento poblacional más bajas del país (0,9 por ciento anual promedio de 2000 a 2010) y hasta 2005 tenía la mayor tasa de intensidad migratoria. Este territorio ha sido, desde hace décadas, un sólido expulsor de mano de obra.²⁷ Se calcula que en Estados Unidos viven tantos nacidos en Zacatecas o de origen zacatecano como población radicada en el Estado (1,5 millones de personas).

La actividad económica zacatecana es altamente dependiente de las remesas familiares que zacatecanos envían desde los Estados Unidos en un monto que equivale al 96 por ciento de la masa salarial del sector formal del Estado y 8,9 por ciento de su PIB.²⁸ Este flujo de recursos sostiene una economía incapaz de generar empleos e ingresos que su crecimiento de población natural demanda.²⁹ No obstante, tiene poco efecto multiplicador a causa de que en su mayoría se destina a consumo privado (alimentación, vestido, transporte) y se distribuye en circuitos económicos de Estados vecinos.³⁰

Además de las remesas familiares destinadas al consumo privado existen las remesas colectivas. Estas remesas son montos enviados por migrantes con la finalidad de respaldar actividades u obras de beneficio colectivo en sus comunidades de origen.³¹ Desde hace décadas, organizaciones de migrantes de origen zacatecano radicados en Estados Unidos (clubes de migrantes) han realizado envíos solidarios en apoyo a sus comunidades de origen.³² Estas contribuciones voluntarias de migrantes organizados se unieron a recursos públicos de distintos niveles de gobierno para constituir el P3x1.

La unión de aportaciones de organizaciones de migrantes y de recursos públicos se inició en 1986, cuando los clubes de oriundos acordaron con el Gobierno de Zacatecas invertir en obras de beneficio comunitario seleccionadas por los migrantes.³³ En 1992, el gobierno federal asintió en invertir otra

27. GODEZAC (2011a).

28. BANCO DE MÉXICO (2008).

29. DELGADO, FIGUEROA Y HOFFNER (1991).

30. RODRÍGUEZ (1999).

31. GOLDRING (2005).

32. MOCTEZUMA (2003, 2005 y 2006).

33. SEDESOL (2006).

fracción del costo de obras y en 1999 se constituyó como programa cuadripartito con la inclusión de los ayuntamientos en la inversión total. En 2002, el gobierno federal lo reconoció como programa federal y desde entonces se le asigna una partida presupuestaria en los egresos de la Federación.³⁴

Si se toma como referencia el año 2007, la inversión a nivel nacional mediante el P3XI representó sólo el 0,36 por ciento de las remesas familiares recibidas a nivel nacional y para 2012 esta participación disminuyó hasta un 0,17 por ciento. A pesar del crecimiento constante del presupuesto federal para el P3XI (creció 104 por ciento en términos reales desde 2002), sólo constituyó aproximadamente 0,73 por ciento del presupuesto otorgado en 2007 a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y disminuyó a un 0,6 por ciento en 2012.

Para 2008 tuvo un presupuesto ligeramente superior a los 45 millones de dólares, el doble al asignado en 2007. Según Palafox³⁵, entre 2002 y 2007 casi se duplicó el número de proyectos y de municipios apoyados al pasar de 942 a 1.613 proyectos y de 247 a 443 municipios participantes, aunque lo relevante es el crecimiento del número de organizaciones de migrantes que participan en el programa al incrementarse en cinco años de 20 a 857. Para 2012 se patrocinaron 2.206 proyectos con la colaboración de 718 clubes de migrantes de distintos Estados del país y se invirtieron 475,2 millones de pesos³⁶, es decir, 38 millones de dólares (dólares de diciembre de 2009).

Para 2013 el presupuesto autorizado fue de 525,6 millones de pesos equivalente a 0,6 por ciento del presupuesto destinado a programas de desarrollo social a nivel federal, con 2.200 proyectos este año.³⁷ De lo anterior se concluye que el P3XI es presupuestariamente muy pequeño, pero sus recursos fueron en constante ampliación desde su reconocimiento a nivel nacional debido a que las federaciones de clubes de migrantes han sido capaces de influir en las autoridades estatales y federales tanto del poder Ejecutivo como del Legislativo. Sin embargo, desde hace cuatro años el presupuesto destinado al programa se ha ido estancando.

Por otro lado, la inversión que el P3XI ejerció en Zacatecas en 2009 superó los 200 millones de pesos (15,3 millones de dólares de diciembre de 2009) de

34. GARCÍA (2006).

35. PALAFOX (2008).

36. SEDESOL (2013) p. 62.

37. UEC (2012).

los cuales cerca de 51 millones (4 millones de dólares) provinieron del presupuesto estatal.³⁸ Con esta inversión se realizaron 327 obras y proyectos en 39 municipios. A pesar de las declaraciones del gobierno a favor del programa, los recursos invertidos mediante P3XI cayeron en términos reales 8 por ciento de 2002 a 2008. En 2009 y 2010 disminuyó aún más la inversión total y hasta 2011 se recuperó el nivel de inversión nominal equivalente a lo invertido en 2008. Si se considera sólo el período 2007-2011, el P3XI ha invertido el equivalente a unos 86 millones de dólares en 1.821 obras y proyectos y un cuarto de esos recursos (22 millones de dólares) han sido aportados en sólo cinco años por los clubes de migrantes.³⁹

En el año 2011 se realizaron 429 obras o acciones en 48 de los 58 municipios del Estado, participaron 14 organizaciones o federaciones de migrantes y se invirtió en conjunto 256 millones de pesos (19,8 millones de dólares a diciembre de 2009). Para 2012 disminuyeron las obras (303), los municipios participantes (40), pero no las organizaciones participantes (14) y se dio una inversión en retroceso de 229 millones de pesos (17,8 millones de dólares). En 2013, el gobierno estatal tiene presupuestados 59,3 millones de pesos para el programa, lo que garantizaría por lo menos unos 240 millones de pesos de coinversión total y un número de acciones cercano a las 400 obras. Lo invertido en Zacatecas en el P3XI representa entre 12 y 15 por ciento de la inversión nacional constituyéndolo en uno de los Estados más importantes para el programa.⁴⁰

El destino de los recursos invertidos en Zacatecas es diverso: obras de pavimentación de carreteras (21,5 por ciento del total), calles (14,6 por ciento), construcciones para servicios comunitarios (12,48 por ciento) y mantenimiento y construcción de templos (12,13 por ciento). Obras de infraestructura básica como agua potable, drenaje y electrificación representan menos de 10 por ciento de la inversión a pesar de que el P3XI está encuadrado en las estrategias de atención a comunidades marginadas.⁴¹

El P3XI complementa programas de obra pública y servicios de los municipios zacatecanos al disminuir la inversión en infraestructura social que éstos hacen. Aunque los municipios pueden realizar obra pública con recursos pro-

38. GODEZAC (2011).

39. GONZÁLEZ (2011).

40. GODEZAC (2013).

41. GONZÁLEZ (2011).

pios, mediante el uso de aportaciones federales (principalmente del llamado Fondo III) o por convenios con el gobierno estatal, ninguno de estos esquemas reduce la aportación municipal a 25 por ciento del costo total de la obra. Para el logro de ese ahorro, las autoridades municipales se sujetan a sus normas de operación del P3x1 que estipulan, entre otras cosas, que los proyectos a financiarse deben de ser propuestos por clubes de migrantes ya que estos absorben el 25 por ciento de su costo.

Un club de migrantes adquiere poder debido a que, a través del P3x1, es capaz de disminuir costos de la obra municipal y también por su influencia entre la población beneficiaria (familiares y amigos). El poder político principal del club radica en su capacidad de asociación con otras organizaciones de migrantes y conformar federaciones de clubes que interactúan eficazmente con instancias estatales y federales. El P3x1 ha operado con 15 organizaciones de migrantes de segundo nivel (13 federaciones y 2 organizaciones) en Zacatecas. Recursos personales, organizativos y financieros de las federaciones de migrantes fortalecieron la capacidad de negociación a nivel municipal de un club individual y lo convirtieron en interlocutor indispensable en la toma de decisiones de autoridades locales.⁴²

Clubos y federaciones de migrantes en Zacatecas se constituyeron como sujeto social:⁴³ organizaciones con nivel alto de formalidad y permanencia, cuya estructura fortalece la identidad, pertenencia y solidaridad con la comunidad de origen, poseen capacidad administrativa y financiera para llevar a cabo proyectos sociales y que, a través de diferentes instancias, ejercen influencia en ambos lados de la frontera y en diversos ámbitos públicos y privados. Su aparición como sujeto social es la aportación política más importante del P3x1 y constituye el agente más influyente en materia de inversión en infraestructura social en Zacatecas.

Clubos y federaciones de migrantes mantienen una relación autónoma respecto al Estado a causa de la trascendencia de funciones que el P3x1 permite, acumularon capital social y recursos organizacionales sustanciales y aprovecharon coyunturas electorales estatales y municipales. La relación entre clubes

42. GARCÍA (2005).

43. Se le ha denominado de distintas maneras: sujeto colectivo migrante, sujeto social extraterritorial, sujeto político extraterritorial o sujeto colectivo binacional y transterritorial. Véase MOCTEZUMA (2003), GARCÍA (2005) y DELGADO Y RODRÍGUEZ (2001).

y federaciones de migrantes y Estado mexicano (en sus tres niveles) fue fluctuante con intercalado de fases conflictivas y de cooperación,⁴⁴ situación que consolidó su autonomía y formación de perspectiva propia en sus relaciones con el poder. Su estrategia de acción observable es presentarse como un socio activo y autónomo del gobierno para el desarrollo de las comunidades de las que son originarios. Su acción ha cumplido con el reto de la participación social al incrementar el control de obras y recursos involucrados mediante la participación en la toma de decisiones a nivel local e interponer sus intereses particulares como intereses públicos.

En contraste con la emergencia de este sujeto social «transnacional» se hace notoria la débil representación y acción de los pobladores de comunidades y ciudades zacatecanas beneficiados con P₃XI.⁴⁵

Los clubes de migrantes zacatecanos y el sistema de RCP

Se entiende por sistema de rendición de cuentas pública al conjunto de elementos que norman y movilizan su ejercicio en relación a una política pública, nivel de gobierno o sector de actividad estatal específico o con la entera acción del Estado. Un sistema de rendición de cuentas pública es una abstracción que permite discriminar qué elementos contribuyen al ejercicio de la rendición de cuentas pública y de qué forma lo hacen. Los elementos o componentes de un sistema de rendición de cuentas pública pueden estar institucionalizados o realizarse fuera de relaciones formalizadas. Entre los componentes institucionalizados están el marco normativo que define las atribuciones y recursos de la entidad o política pública sujeta a la rendición, las instituciones que participan en su control y sanción, los procedimientos para llevarlas a cabo y las formas de participación ciudadana implementadas desde el Estado.⁴⁶

Los elementos no institucionalizados corresponden a las actividades que Peruzzotti y Smulovitz⁴⁷ catalogan como rendición social de cuentas: presión política mediante movilizaciones sociales, uso de los medios de comunicación para investigar, evaluar o presionar al gobierno, cabildeo con funcionarios y políticos, etcétera.

44. MOCTEZUMA (2005).

45. BURGESS (2005 y 2006) y ISKANDER (2005).

46. LÓPEZ Y HADDOU (2007).

47. PERUZZOTTI Y SMULOVITZ (2002).

Los elementos de un sistema de rendición de cuentas pública contribuyen a la existencia de sus dimensiones (transparencia, sancionabilidad y responsividad) en distintas formas e intensidades. Algunos de esos elementos son exclusivos de una política pública, de un nivel o sector gubernamental, otros elementos son comunes o de referencia general en todos los ámbitos del Estado.

El sistema de rendición de cuentas pública del P3x1 está conformado por los siguientes elementos institucionales:

- Las leyes y normas que rigen la acción del programa, sus formas de control, instituciones que la llevan a cabo y estructura estatal de ejecución, seguimiento y fiscalización del programa.
- Las estructuras gubernamentales (normativas, de ejecución, de control, de fiscalización y de sanción) que a través de sus funciones y procesos efectúan labores relativas al control de las acciones efectuadas en el marco del P3x1.
- Las formas en que la sociedad se integra de manera formal en la labores de planeación, ejecución, seguimiento y fiscalización de las acciones realizadas por el programa.

Cada uno de estos elementos ha sido modificado por la acción de los clubes de migrantes zacatecanos en su papel de agentes de rendición de cuentas dentro del P3x1. Las modificaciones tienen diversas profundidades e impactos en el ejercicio de la rendición de cuentas pública.

Cambios en el sistema rendición de cuentas pública del P3x1

Operación del Covam

La reglamentación del P3x1 implica que los clubes de migrantes deben tener capacidad para determinar, priorizar y encauzar demandas sociales; pueden determinar qué población será beneficiaria del programa y qué acción pública debe realizarse y con qué características, aunque en algunas ocasiones no lo hagan ellos. Una vez que exista una propuesta para ser financiada por el P3x1 es necesario el aval del ayuntamiento y que éste la presente como un proyecto técnicamente viable ante el Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam), organismo estatal que valida y autoriza obras del programa.

Este comité está integrado por igual número de representantes de autoridades federales, estatales y municipales y migrantes organizados en federaciones

de clubes. La normatividad y el hecho de que la obra pública se ponga a consideración de un comité estatal en donde la posición de migrantes tiene peso, modifica en esencia habituales formas clientelares con que se desempeñan las autoridades locales. Los migrantes conformaron durante varias décadas y con mucho esfuerzo una participación de orden transnacional frente a autoridades locales. Las condiciones de operación del P3x1 empoderan a los clubes de migrantes como intermediarios de las necesidades de comunidades rurales, muchas de las cuales han sido históricamente marginadas de servicios y obra pública.⁴⁸

Contraloría estatal como responsable de la rendición de cuentas pública del P3x1

Uno de los cambios fundamentales en el sistema de rendición de cuentas pública a nivel estatal es la decisión política tomada desde la gubernatura de incluir y asignar explícitamente a la Contraloría Interna estatal como institución responsable del seguimiento y control del P3x1. La Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas (en adelante Contraloría Interna) con fundamento en sus obligaciones legales de transparencia y acceso a la información se convierte en una institución que exige una rendición de cuentas pública horizontal y abre la información procesal y *ex post* al escrutinio público y del mismo agente de la rendición de cuentas pública en el P3x1.

El protagonismo de la Contraloría Interna comienza apenas iniciado en sexenio de Amalia García (2004-2010) quien ya lo había comprometido en campaña con las organizaciones de migrantes para impulsar la transparencia y rendición de cuentas del P3x1. Esta inserción protagónica de la Contraloría Interna se justifica tanto por sus funciones fiscalizadoras de los recursos estatales y municipales involucrados en el P3x1 como por ser parte constituyente del Covam.

Pero el origen de esta inclusión y de las modificaciones abajo descritas es la exigencia de la rendición de cuentas pública –de información, de justificaciones, de avance, de sanción– que sobre los proyectos del P3x1 han realizado a través de los años los clubes y federaciones migrantes. Exigencias y demandas que, por su fortaleza y constancia, rebasaban la capacidad de respuesta de los órganos operativos estatales del P3x1 a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Seplader) o federales en hombros de la Delegación de la Sedesol y aun de la misma Contraloría Interna.

48. GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ (2011a).

A las demandas de estas organizaciones se le suman —en virtud de su importancia política— las solicitudes de diputados locales y federales, partidos políticos y de los mismos presidentes municipales, así como el interés de la prensa y del sector académico. Ha sido este interés de los clubes y federaciones, de la clase política así como de la misma sociedad, el origen de que los ejecutivos estatales en los dos últimos sexenios le hayan otorgado importancia a la transparencia y la rendición de cuentas pública del P3x1.⁴⁹

En virtud de esta asignación, la Contraloría realizó una tarea enfocada en dar respuesta a reclamos antiguos en el P3x1. Se hizo cargo de la difusión de los datos operativos (avances), de las obligaciones de transparencia y del seguimiento a las quejas sobre proyectos, diseño capacitaciones especiales para presidente municipales y comités de obra y de informar de forma abierta sobre las revisiones y problemáticas encontradas en campo con las obras e impulsar su solución. Antes de la adopción de la Contraloría Interna de estas funciones, era la Seplader, a través de la coordinación del P3x1, quien las realizaba. Pero la capacidad de esta coordinación fue rebasada por la problemática existente. La decisión de Amalia García de instruir a la Contraloría Interna para que realizara estas funciones repercutió de forma muy positiva en todo el sistema de rendición de cuentas pública del P3x1. Algunas de estas tareas no se realizan para ningún otro programa de aplicación estatal.

Instalación del departamento del P3x1 dentro de la Contraloría Interna

Derivado de la responsabilidad de la Contraloría Interna de supervisar las acciones del P3x1 en Zacatecas, se creó un departamento de supervisión y fiscalización específico para el programa. Este departamento se constituyó en septiembre de 2006 y fue conformado por cuatro servidores públicos. Es importante apuntar que es único en la estructura de la Contraloría Interna y po-

49. En el IV Informe de Gobierno de Amalia García se lee: «Derivado de las solicitudes, quejas e inquietudes de los clubes de migrantes, beneficiarios (as) y presidencias municipales, intervenimos para vigilar el desarrollo de las obras y acciones en los municipios que ejecutan el programa Tres por Uno, a fin de que se observen los procedimientos de manera adecuada. En este programa, además de realizar acciones de supervisión y fiscalización, también participamos en reuniones del Comité de Validación del Programa Tres por Uno para Migrantes, brindando seguimiento a las quejas presentadas por los diversos clubes que aportan recursos» (Godezac (2008) p. 152).

siblemente a nivel nacional. Ningún programa público a nivel estatal –incluso algunos que ejecutan muchos más recursos que el P3x1– tiene un área a nivel departamento dedicada exclusivamente a su supervisión.⁵⁰

El departamento fue creado en virtud de las cargas de trabajo relacionadas con la supervisión y consultas sobre el P3x1. Su creación ha permitido supervisar y revisar el ejercicio de los recursos invertidos en el P3x1 con mayor amplitud y profundidad. Mientras que en 2005 se revisó detenidamente el 23,2 por ciento del total de inversiones hechas por el P3x1, en el 2007 se supervisaron y evaluaron 21,4 por ciento de los proyectos que constituían 62,3 por ciento de la inversión total en ese año.⁵¹ En otras palabras se triplicó la capacidad de auditoría de los recursos invertidos.

Al incrementarse el nivel de supervisión de las obras se incrementó también el nivel de información de avances y justificaciones de su problemática además de la posibilidad de sanción ante acciones ilegales. Con ello se incrementó cada una de las dimensiones de la rendición de cuentas pública según los conceptos revisados al principio: mayor información de hechos y de razones y mayor potencial de sanción. Por la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas una importante parte de esta información puede ser solicitada y analizada por la ciudadanía, lo que potencia el ejercicio de la rendición de cuentas pública social.

El incremento en el nivel de supervisión se debió principalmente a las instituciones estatales ya que el incremento de las inversiones fiscalizadas directamente por la Contraloría Interna aumentó de 19,7 a 41,7 por ciento de 2005 a 2007 en tanto que las realizadas conjuntamente (bajo convenio) con la Secretaría de la Función Pública de ámbito federal no aumentaron en ese período.⁵²

Interlocución con presidentes municipales

Los clubes y federaciones de migrantes, como agentes de rendición de cuentas pública, han ido estableciendo lentamente condiciones de interlocución con autoridades municipales, estatales y federales. Estas interacciones con las au-

50. Incluso la estructura del departamento era insuficiente para el nivel de solicitudes de supervisión, verificación y fiscalización requerido por el programa (G. Barrios; R. Aranda, entrevistas personales, 2007),

51. GONZÁLEZ (2011) p. 230.

52. GONZÁLEZ (2011) p. 231.

toridades locales se han transformado en aquellos municipios en los que el P3XI se volvió referente y en donde existen clubes de gran antigüedad, tamaño y organización.

Mediante la multiplicación de recursos de distintos órdenes de gobierno que trae consigo el P3XI, los presidentes municipales han ido aprendiendo a ser responsivos con las solicitudes de clubes y federaciones y aun con las demandas externadas directamente por las localidades más marginadas pero apoyadas por algún club de migrantes. Incentivado por este programa, el presidente municipal incrementa sus acciones de promoción, explicación, búsqueda de apoyo, de justificación de los proyectos que planea realizar como parte de sus responsabilidades políticas.⁵³ Al buscar apoyo, el presidente municipal se expone más y debe de informar con mayor detenimiento de sus actividades.

El P3XI ha ido obligando a las autoridades municipales a modificar su comportamiento político tradicionalmente autoritario y clientelar. Con la pretensión de expandir las acciones municipales en términos de obra pública, el presidente municipal se involucra en el programa y promueve la participación de los clubes y de las localidades,⁵⁴ les invita, los organiza, los visita en Estados Unidos, les ofrece apoyo, les corteja. Los clubes convertidos en sujetos sociales transnacionales negocian con el munícipe su intervención: obra, tiempo, medios; están en contacto con algunos de los presidentes municipales por vía telefónica o por las visitas recíprocas ahora tan comunes.⁵⁵ Son agentes políticos permanentes con mayor poder de interlocución que comunidades enteras.⁵⁶

No obstante, tiene matices distintos según sea el nivel de formalización y extensión de los clubes de migrantes en cada municipio. Para algunos autores, una parte importante de los clubes son organizaciones pequeñas que involucran familiares o agrupaciones muy cerradas de migrantes, algunos quizás sean sólo esfuerzos individuales disfrazados de organización. Aunque así fuera, estos pequeños clubes funcionan como interlocutores con las autoridades municipales y el mayor peligro que generan es la posibilidad de particularizar los proyectos del P3XI en beneficio de los intereses de los miembros del club. Por ello es muy importante que los proyectos siempre sean catalogados por su impacto social y por su característica de bienes públicos.

53. A. RUIZ; A. CHÁVEZ; S. QUEZADA; I. SALDÍVAR, entrevistas personales.

54. ROCHA (2007).

55. A. RUIZ; A. CHÁVEZ; S. QUEZADA; I. SALDÍVAR, entrevistas personales.

56. IMAZ (2004).

El portal estatal de internet del P3x1

Como respuesta a las inquietudes de información sobre las obras patrocinadas por el P3x1 por parte de las organizaciones que aportan recursos y como complemento a esfuerzos de los clubes y federaciones por exponer mediante internet los logros de sus aportaciones en las comunidades apoyadas, en 2003 la coordinación estatal del P3x1 inició un portal o micrositio dedicado al P3x1. Ahí se presentó los avances de las obras en proceso incluyendo la inversión realizada, el avance y fotografías del proyecto. Sitio al que después se le agregó una base de datos de todas las obras en la que se podía consultar el estado de cada uno de los proyectos del P3x1.

La estructuración de este sitio de información en línea sobre un programa público es destacable por los contenidos que integra y que sobrepasan a los portales de transparencia comunes en esos años y desde luego anticipa a los formados en Zacatecas.⁵⁷ El logro es por entero responsabilidad de las organizaciones de migrantes, ya que la Seplader no lo implementó de forma espontánea, ni siquiera voluntaria, sino forzada por la insistencia de las organizaciones de migrantes que desde tiempo antes (año 2001) habían acordado su implementación sin que la instancia estatal la hiciera realidad.

Con esta página se dio un salto importante en la transparencia y rendición de cuentas pública social. Lo más importante es que esta exposición de información al público se incrementó sustancialmente cuando la Contraloría Interna incursionó como protagonista del P3x1. Además de la ampliación de la supervisión de los proyectos del P3x1, la Contraloría Interna creó a finales de 2007 un portal de internet dedicado exclusivamente al programa, en el que se pueden consultar datos generales, presupuesto, nivel de avance, fotografías del procesos de construcción y otros pormenores de las obras y proyectos implementados tanto en períodos pasados como en proceso de ejecución. La dirección de la página mencionada es <http://programa3x1.zacatecas.gob.mx/>.

La información adicional y más relevante que la Contraloría pone a disposición del público en este portal es: a) minutas de reunión del Covam, lo que permite que el público conozca las demandas, avances y justificaciones de los participantes registrados en ellas; b) sección de seguimiento a quejas en la que se pueden revisar y descargar documentos que explican las distintas acciones correctivas o sancionatorias que la Contraloría lleva a cabo en virtud de la pro-

57. GONZÁLEZ (2011).

blemática denunciada por los clubes, los ciudadanos locales o las presidencias municipales; c) evidencias fotográficas de las obras en seguimiento por queja y de la corrección de los aspectos físicos que las originaron⁵⁸; y recientemente se ha añadido, d) historial de visitas de verificación por parte de la Contraloría estatal a aquellas obras activas o con retraso en su ejecución con descripciones pormenorizadas y fotografías de los avances y problemas encontrados en ellas así como las soluciones previstas y los responsables de ellas.

Esta evidencia de transparencia –en especial exponer las minutas de reunión— también es inusitada en Zacatecas ya que tales documentos (cuando existen) no habían sido puestos al escrutinio público debido a sus implicaciones políticas, pues por su carácter oficial los compromisos ahí manifestados pueden ser también objeto de rendición de cuentas pública.

Luego de hacer una revisión de los portales de transparencia disponibles de instituciones estatales y municipales del Estado, es importante destacar que el sitio del P3x1 es el único que tiene los elementos mencionados, especialmente porque la información es de tipo procesal, es decir, se muestra cuando aún está llevándose a cabo la acción pública. En tanto que otras dependencias informan –cuando lo hacen– sobre resultados de períodos o ejercicios pasados. La información presentada en el portal del P3x1 excede con mucho las obligaciones de transparencia establecidas por ley por lo que debe ser considerado un hecho no circunstancial o derivado de la aplicación generalizada de dicha ley.⁵⁹

Responsividad del Programa 3x1

Aunque existen diversas metodologías, uno de los posibles caminos para conocer la responsividad de una política pública es la opinión que sobre ella tiene la población que ha experimentado sus efectos, sobre todo tener conocimiento o percibir que responde a sus necesidades y preferencias. Es una vía que implica analizar la responsividad a través de la percepción de los beneficiarios del P3x1 y la opinión sobre los cambios que el programa ha sufrido en cuanto a la forma de rendición de cuentas de las autoridades que lo operan.

Esta tarea de análisis se realizó en tres partes en un trabajo previo.⁶⁰ Primero se analizó la opinión sobre responsividad del P3x1 centrándose en datos de

58. GONZÁLEZ (2011).

59. GONZÁLEZ (2011).

60. GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ (2012).

encuestas aplicadas por diferentes instituciones y en las que existe una representación muestral de los beneficiarios zacatecanos. Luego se revisaron los resultados de una encuesta en donde se evalúan aspectos específicos relacionados con la rendición de cuentas pública del P3XI en distintos niveles de gobierno. Finalmente, se evaluó la percepción del P3XI a nivel nacional comparada con otros programas coordinados por la Sedesol y que tienen estructuras parecidas.⁶¹ El objetivo fue conocer si el P3XI tiene resultados significativamente diferentes en cuanto a percepción de responsividad de sus beneficiarios.

Según concluyeron González y González,⁶² el P3XI hasta el año 2009 había sido responsivo y exitoso en la percepción de la gente. En opinión de los ciudadanos, satisfizo sus necesidades y aportó nuevas formas de colaboración. También reconocieron que los migrantes han obtenido influencia en los destinos de la comunidad basados en su aporte económico y en sus prácticas solidarias.

Por otro lado, la población percibió cambios en las prácticas de audiencia, rendición de cuentas y transparencia y eficiencia de los gobiernos municipales. Esa observación confirma algunas de las afirmaciones realizadas en otros trabajos de investigación: que existe una reconformación aunque sea débil de las estructuras de poder político a nivel municipal.⁶³ En comparación con otros programas, un déficit importante del P3XI es la participación de la comunidad en la propuesta y selección de la obra. Lo cual también es coincidente con otros análisis realizados con anterioridad.⁶⁴

Con datos de encuestas realizadas por otras instituciones⁶⁵ pero con temáticas coincidentes, se concluyó que el programa tuvo una valoración social muy positiva, tanto en sus respuestas a las expectativas de la población como en sus

61. Se trabajó con tres encuestas: a) «Encuesta de evaluación de la contraloría social del Programa 3XI para migrantes» realizada en 2006 por la Secretaría de la Función Pública como parte del programa de contraloría social de programas federales; b) realizada en 2005 por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad Autónoma de Zacatecas con el objeto de evaluar el P3XI a nivel nacional. Y finalmente, c) en 2009 la Universidad Autónoma Metropolitana realizó una encuesta para la Sedesol denominada «Evaluación específica de monitoreo de obra pública», en ella se revisaron cuatro programas sociales bajo similares esquemas metodológicos (Desarrollo local, Atención a jornaleros agrícolas, P3XI y Hábitat).

62. GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ (2011).

63. GONZÁLEZ (2011).

64. GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ (2009).

65. GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ (2009), SERPRO (2005 y 2006).

efectos en la rendición de cuentas pública. La percepción de los beneficiarios fue que el programa acusa mejoría en transparencia, receptividad de la autoridad y rendición de cuentas especialmente a nivel municipal, pero también la percepción de cambios a otros niveles de gobierno fue positiva. Lo importante es que los receptores de recursos de este programa social consideraron que sus necesidades (en la forma en que ellos mismos las expresaron y concibieron) fueron cubiertas.⁶⁶

Conclusiones

El P3x1 constituye una política pública en donde organizaciones civiles (en este caso de mexicanos residentes en Estados Unidos) incursionan e intervienen en un programa social gubernamental, en una política pública. En la operación de este programa es posible observar múltiples categorías y fenómenos relacionados con la rendición de cuentas pública que dan oportunidad de evaluar una mayor y mejor práctica de rendición de cuentas pública de parte de las autoridades involucradas y acciones que cubren necesidades e intereses de los actores involucrados especialmente de la población de las comunidades zacatecanas en exterior.

Aun cuando las federaciones de migrantes zacatecanos han modificado de forma importante los mecanismos de rendición de cuentas pública del P3x1, dichos cambios son vulnerables a las decisiones políticas de los gobiernos estatales y federales en turno. Además los efectos en las dimensiones de la rendición de cuentas pública son muy diferenciados: la transparencia de hechos ha aumentado sustancialmente, pero no igual la de razones (justificativa) y, en cambio, la sancionabilidad no se ha mejorado prácticamente nada.⁶⁷ Las modificaciones en la estructura administrativa de la Contraloría Interna y la operación del Covam, así como la operación de la página de internet del P3x1 y la información ahí presentada son las aportaciones de mayor trascendencia del agente de rendición de cuentas pública.

Por condiciones históricas y coyunturales específicas, las organizaciones de migrantes de origen zacatecano, al constituirse como sujeto social, han sido capaces de establecer un sistema de rendición de cuentas pública mucho más funcional y efectivo que cualquier otro existente en programas equivalentes

66. UAM (2010).

67. GONZÁLEZ (2011).

en Zacatecas. Aunque los resultados son válidos sólo para el caso analizado, se justifica el argumento a favor de la promoción de la participación social organizada en el control de las acciones públicas. Es a través del caso presentado que se observa cómo el desarrollo de la rendición social de cuentas es dependiente de la formación de sujetos sociales. Por lo que la expectativa de mayor control social sobre las acciones del Estado en programas públicos de desarrollo social está limitada por la estructuración y maduración de agentes de rendición de cuentas capaces de influir en la toma de decisiones pública.

Referencias

- ACKERMAN, John. Co-Governance for accountability: Beyond «Exit» and «Voice». En *World Development*. N 3, vol. 32, Marzo 2004. Londres: El Sevier Ltd, 2004. p.447-463.
- ACKERMAN, John. Sinergia Estado-Sociedad en pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial, Documento de Trabajo No. 31. Washington D.C: Banco Mundial, 2004. 44 p.
- BURGESS, Katrina. Filantropía de migrantes y gobernanza local. En MERTZ, B. J. (ed.). *Nuevas pautas para México; Observatorio sobre remesas, donaciones filantrópicas y desarrollo equitativo*. Cambridge: Harvard University Press, 2005. p. 125-155.
- BURGESS, Katrina. El impacto del 3XI en la gobernanza local. En FERNÁNDEZ, Rafael; GARCÍA, Rodolfo y VILA, Ana. *El programa 3XI para migrantes ¿primera política transnacional en México?*. Edición Diciembre 2006. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, ITAM, 2006. p. 99-118.
- CRESPO, Juan Antonio. *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Serie cultura de la Rendición de Cuentas. No.01, 2001. México: Auditoría Superior de la Federación, 2001. 63 p.
- CUNILL, Nuria. Responsabilización por el control social. En *Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. CLAD-BID-EUDEBA Docto. 2000. Primera edición. Buenos Aires: CLAD, 2003. p. 269-328.
- DELGADO, Raúl; FIGUEROA, Víctor y HOFFNER, Margarita. *Zacatecas: Sociedad, Economía, Política y Cultura*. Primera edición. México: CIIH-UNAM, 1991. 195 p.
- FONT, James; BLANCO, Israel; GOMÁ, R. y JAQUE, M. Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En *Documentos de Debate*. Nº 6, 2000. Caracas: CLAD, 2000. p. 113-140.

- GARCÍA, Rodolfo. Las Remesas Colectivas y el Programa 3x1 como Proceso de Aprendizaje Social transnacional. Documento presentado en el Seminario La Participación Cívica y Social de los Migrantes mexicanos en Estados Unidos. Washington. Noviembre, 2005. 19 p.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS [GODEZAC]. Cuarto Informe de Gobierno. Zacatecas: GODEZAC, 2008. 487 p.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS [GODEZAC]. Bases de datos de Programa 3x1, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. Zacatecas: GODEZAC, 2011.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS [GODEZAC]. Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. Zacatecas: GODEZAC, 2011a. 231 p.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS [GODEZAC]. Bases de datos de Programa 3x1, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. Zacatecas, Ediciones bajo solicitud de información: Godezac, 2013.
- GOETZ, Anne Marie, y JENKINS, Rob. Reinventing Accountability. Making Democracy Work for Human Development. Primera Edición. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan, 2005. 260 p.
- GOLDRING, Luin. Implicaciones sociales y políticas de las remesas Familiares y colectivas. En DELGADO, Raúl y KNERR, Brian. Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México. Primera edición. México: UAZ-Porrúa-Cámara de Diputados, 2005. p. 67-93.
- GONZÁLEZ, Roberto. Rendición de Cuentas pública y participación social: El caso del programa 3x1 en el Estado de Zacatecas. Doctorado en Estudios del Desarrollo. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2011. (Inédito)
- GONZÁLEZ, Guadalupe. Transnational social participation in shaping the urban structure of small towns in the state of Zacatecas, México. En ISA-RC 21 Sao Paulo Conference Inequality, Inclusion and the Sense of Belonging. International Sociological Association-Research Committee 21. Sao Paulo: Centro da Metropole, 2009. p. 1-25.
- GONZÁLEZ, José y GONZÁLEZ, Guadalupe. Gestión social y clientelismo en Zacatecas: organizaciones sociales en programas federales de apoyo a la vivienda urbana y rural. En SÁNCHEZ Adolfo y LEÓN Lucía (coord.). El Futuro del desarrollo regional sustentable. Territorio, Sociedad y Gobierno. México: AMECIDER, 2011. p. 1-32.
- GONZÁLEZ, José y GONZÁLEZ, Guadalupe. Entre autonomía y clientelismo: clubes de migrantes zacatecanos. En Desacatos. N° 36, mayo-agosto 2011.

- México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2011. p. 85-106.
- GONZÁLEZ, José y GONZÁLEZ, Guadalupe. Responsividad y rendición de cuentas del Programa 3XI según la percepción de la población beneficiaria de Zacatecas. En SÁNCHEZ, Adolfo y SÁNCHEZ, Iván (comp.) 1er. Congreso Internacional sobre Desarrollo Regional en México y 17° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. México: Amecider, 2012. p. 1-25.
- HAQUE, M Shamsul. Significance of accountability under the new approach to public governance. En *International Review of Administrative Sciences*. Sage Journals. Volumen 66, N° 4, 2000. Reino Unido: Sage journals, 2000. p. 599-617.
- ICAZA, Rosalba. Civil society in México and regionalism. A framework for analysis on transborder civic activism. The University of Warwick. En CSGR Working Paper. N° 150/04, Octubre de 2004. Disponible en: [<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2004/wp15004.pdf>], [26 de Febrero de 2006].
- IMAZ, Cecilia. Poder Político de las organizaciones transnacionales de migrantes mexicanos en sus comunidades. Estudio comparativo de clubes sociales de migrantes en Nayarit-California y Puebla-Nueva York. En LANLY, Guillaume y VALENZUELA, Basilia (Cod.). Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estado Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante. Primera edición. México: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2004. p. 375-422.
- ISKANDER, Natasha. Social Learning as a productive proyect: the tres por uno (threeforone) experience at Zacatecas, México. En *Migration, remittances and development*. OECD. París: OECD, 2005. p. 249-264.
- ISUNZA, Ernesto. Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre Rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja. En MONSIVÁIS, Alejandro. Políticas de Transparencia: Ciudadanía y Rendición de Cuentas. Primera edición. México: IFAI-CEMEFI, 2005. p. 17-30.
- LÓPEZ, Sergio y HADDOU, Ali. Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México. En *Gestión y Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económica. Volumen XVI, N° 1, Primer semestre 2007. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2007.

- p. 101-145.
- MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner y SINGH, Janmejay. Social Accountability. An introduction to the concept and emerging practice. En Social Development Papers. The World Bank. N° 76, Diciembre de 2004. Washington D.C: Banco Mundial, 2004. 18 p.
- MOCTEZUMA, Miguel. Territorialidad de los clubes zacatecanos en Estados Unidos. En Migración y Desarrollo. Red Internacional de Migración y Desarrollo. N° 1, Octubre 2003. Zacatecas: Estudios del Desarrollo, 2003. p. 49-73.
- MOCTEZUMA, Miguel. Morfología y desarrollo de las asociaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Un sujeto social y político extraterritorial. En Migración y Desarrollo. Red Internacional de Migración y Desarrollo. N° 5, segundo semestre 2005. Zacatecas: Estudios del Desarrollo, 2005. p. 59-85.
- MOCTEZUMA, Miguel. Entusiasmo estatal por la inversión productiva de los mexicanos que residen en el extranjero. En GONZÁLEZ, Carlos (Coord.) . Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe. México: IME-UAZ-ANUIES-Porrúa, 2006. (Tomo II). p. 91-111.
- MONSIVÁIS, Alejandro. Rendición de cuentas, Justificaciones públicas y democracia. Una perspectiva deliberativa. En MONSIVÁIS, Alejandro (Ed.). Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas. Primera edición. México: IFAI-CEMEFI, 2005. p. 31-45.
- O'DONNELL, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. En Nueva Sociedad. Fundación Federich Ebert. N° 152, Noviembre - Diciembre, 1997. Buenos Aires: Fundación Federich Ebert, 1997. p. 143-167.
- OLVERA, Alberto. La Rendición de Cuentas en México: Diseño institucional y Participación ciudadana. Primera edición. México: Secretaría de la Función Pública, 2009. 70 p.
- OLVERA, Alberto e ISUNZA, Ernesto. Auditoría Social: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía y los aportes de la experiencia latinoamericana. En Segundo Encuentro Regional «Participación y Reducción de la Pobreza. Auditoría Social y mecanismos de seguimiento y evaluación participativos». República Dominicana: Banco Mundial, 2003. Disponible en: [<http://www.worldbank.org>].
- PALAFOX, Germán. Programa 3XI para migrantes. Ponencia en Seminario Las Políticas Públicas ante los retos de la migración internacional en México. México: SEDESOL, Mayo 2008. Disponible en: [[98](http://www.frbat-</p></div><div data-bbox=)

- lanta.org/documents/news/conferences/11consumer_banking_martin_pres.pdf].
- PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina. Held to account: experiences of social accountability in Latin America. En *Journal of Human Development*. Taylor and Francis. Volumen 3, Nº 2, Agosto 2002. Buenos Aires: Taylor and Francis on Line, 2002. p. 209-230.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan y MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability, and Representation*. Primera edición. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 350 p.
- ROCHA, Alina. Programa 3x1 para migrantes. Reporte para el EPIC de Eurososocial, 2007. Disponible en: [<http://epic.programaeurososocial.eu/files/16-ficha-completa.pdf>], [25 de Junio de 2008].
- RODRÍGUEZ, Héctor. The emergence of collective migrants and their role in México's local and regional development. En *Canadian Journal of Development Studies*. Volumen XXII, Nº 3, 2001. Toronto: Taylor Francis on Line, 2001. p. 747-764.
- RODRÍGUEZ, Héctor. Resultados de la Encuesta sobre Migrantes internacionales en nueve localidades del Estado de Zacatecas. En MOCTEZUMA, Miguel y RODRÍGUEZ, Héctor (Ed.). *Impacto de la migración y las remesas en el Crecimiento económico regional*. Primera edición. México: Senado de la República, 1999. p. 123-145.
- SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la Rendición de cuentas?. En *Cuadernos de Transparencia*. IFAI. Nº 03, 2004. México: IFAI, 2004. Disponible en: [<http://etresa.com/bbzt-img/rendicion-de-cuentas.pdf>], [22 de Marzo de 2007].
- SCHROEDER, Larry. *Local Government Accountability Mechanisms and Their Use in the Philippines*. 2006. (Documento de trabajo). Disponible en [<http://www.asg.ateneo.edu>], [24 de Marzo de 2007].
- SCOTT, Colin. Accountability in the Regulatory State. En *Journal of Law and Society*. Cardiff University Law School. Volumen 27, Nº 1, 2000. Inglaterra: Cardiff University Law School, 2000. p. 38-60.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL). Cuarto Informe trimestral 2012, Programas de subsidios del ramo administrativo 20, desarrollo social. México: SEDESOL. 2013. 426 p.
- SERVICIOS PROFESIONALES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO [SERPRO]. Evaluación externa del Programa iniciativa ciudadana 3x1 2004. Conclusiones Globales. México: SEDESOL-SERpro, 2005. 9 p.
- SERVICIOS PROFESIONALES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO. Evaluación

- Externa del Programa 3x1 para migrantes 2005. Informe final. México: SERpro, 2006. 120 p.
- UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN [UEC]. Paquete Económico 2013 y presupuesto para funciones de fiscalización. México: Cámara de diputados, 2012. 64 p.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA [UAM]. Informe Final de la Evaluación Específica de Monitoreo de Obra Pública. México: UAM-Azcapotzalco, 2010. 52 p.
- UGALDE, Luis. Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. Primera edición. México: Instituto Federal Electoral, 2002. 61 p.
- UGALDE, Luis. La Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales. (Vol. 4 Serie Cultura de la Rendición de cuentas). México: Auditoría Superior de la Federación, 2002. 50 p.
- VERA, Ernesto. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En ISUNZA, Ernesto y OLVERA, Alberto. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Primera edición. México: CIESAS-UV-Porrúa, 2006. p. 265-291.
- VERA, Ernesto. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En ISUNZA, Ernesto y OLVERA, Alberto. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Primera edición. México: CIESAS-UV-Porrúa, 2006. p. 265-291.
- VERGARA, Rodolfo. La transparencia como problema. En Cuadernos de transparencia. IFAI. N° 5, 2005. México: IFAI. 2005. Disponible en: [http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/transparencia_problema5.pdf], [24 de Marzo de 2007].
- ZAMORA, Rodolfo. Las lecciones y los retos del programa 3x1 en México. Ponencia presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre migración y desarrollo. Madrid. Julio, 2006. 8 p.

NOTA DE LOS AUTORES: Para realización de este trabajo, se realizaron las siguientes entrevistas personales:

- Lic. Salvador Quezada. Coordinador Estatal del Programa 3x1 para Migrantes 2007. 18/11/2007.

- Ing. Gamaliel Barrios. Director de Fiscalización y Evaluación de obra Pública de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 11/09/2007.
- Ing. Rodolfo Aranda. Jefe del departamento del Programa 3x1 de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado de Zacatecas, 11/09/2007.
- Sr. Efraín Jiménez. Vicepresidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California periodo 2007, 12/05/2007.
- Sr. Rafael Hurtado. Presidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California periodo 2007, 12/05/2007.
- Sr. Armando Chávez. Presidente Municipal de Tepetongo, Zacatecas, trienios 1998-2001 y 2004-2007, miembro del COVAM, 27/08/2007.
- Prof. Alberto Ruiz Flores. Presidente Municipal de Valparaíso, Zacatecas, trienio 2004-2007, miembro del COVAM, 13/08/2007.
- Lic. Irineo SaldívarCaspeta. Ex encargado del Programa 3x1 en el Estado, ex representante en Zacatecas de la FCZSC y Encargado del programa en el municipio de Guadalupe, Zacatecas de 2008 a 2010. 09/09/2008.
- Sr. Rubén Chávez. Presidente de la Federación de clubes michoacanos en Illinois en 2007. 11/05/2007.